

Tendências Atuais da Responsabilidade Patrimonial Extracontratual da Administração Pública

Current Trends in Extra Contractual Liability in Public Administration

Camila Nayara Giroldo^{a*}; Caroline Gazzola Subtil de Oliveira^b

^aDefensoria Pública de Santa Catarina, SC, Brasil

^bUniversidade Estadual de Londrina, Especialização em Direito Civil e Processo Civil, PR, Brasil

*E-mail: camy_giroldo@hotmail.com

Resumo

O artigo busca abranger os diversos aspectos e dimensões do instituto da responsabilidade patrimonial extracontratual da Administração Pública, perpassando por sua evolução histórica, bem como por seu tratamento jurídico hodierno, incluindo-se a disciplina legal conferida ao tema pelo ordenamento jurídico pátrio. Discute as modalidades existentes de responsabilização estatal, proporcionando uma visão panorâmica acerca de suas múltiplas características e peculiaridades. Abarca questões controversas que circundam a responsabilidade da Administração Pública, exteriorizando as tendências contemporâneas adotadas pelos tribunais com relação ao tema. Visa, por fim, promover uma reflexão a respeito da necessidade de constante aprimoramento dos mecanismos jurídico-sociais através dos quais se faz possível a responsabilização do Estado e, em especial, da Administração Pública, de modo a proporcionar soluções mais justas e satisfatórias às partes em cada caso concreto.

Palavras-chave: Responsabilidade. Administração Pública. Teoria do Risco Administrativo. Nexu Causal. Causas Excludentes.

Abstract

This paper aims to understand the various aspects and dimensions of the State responsibility, through its historical evolution, as well its present legal treatment, including the discipline given to the theme by the Brazilian law. The present study focuses on the existent ways of State responsibility, providing a wide vision on its multiple characteristics and peculiarities. It embraces controversial points that surround the Public Administration responsibility, exposing the modern tendencies adopted by the legal courts in relation to the theme. Finally, it aims to promote a reflection about the need of constant improvement of the legal and social mechanisms that make possible the State responsibility to provide just and satisfactory decisions for each case.

Keywords: Responsibility. Public Administration. Theory of Administrative Risk. Causality. Excluding Causes.

1 Introdução

Como é cediço, as teorias de responsabilização do Estado firmaram suas primeiras raízes no período moderno, pós Revolução Francesa, quando então passou-se a cogitar de mecanismos hábeis ao justo ressarcimento dos danos causados aos particulares oriundos da ação estatal. A condição do Estado como sujeito de direitos e, portanto, passível de responsabilização, trouxe novos rumos ao desenvolvimento da ciência do Direito Administrativo, cujas premissas se assentavam na idealização do Estado e seus representantes como submissos às leis.

Hodiernamente, o tema da responsabilidade da Administração Pública é questão consolidada em sua maior parte. O período de “socialização” pelo qual passaram os diversos modelos de governo, surgindo a figura do Estado do bem-estar social, exteriorizou a necessidade de legitimação da responsabilidade objetiva, haja vista a cada vez mais intensa e ativa participação do Estado no seio social.

Destarte, não restam maiores dúvidas ou controvérsias acerca do assunto, sobretudo porque a recente constitucionalização do tema da responsabilidade da

Administração Pública dissipou os últimos resquícios de discussão a respeito da forma de responsabilização do Estado no Brasil, isto é, se subjetiva ou objetiva.

Não obstante tal clareza conferida à matéria tanto em doutrina, quanto em jurisprudência, cumpre lembrar que os mecanismos de responsabilização da Administração Pública, idealizados ao longo dos séculos da modernidade, devem buscar constante aperfeiçoamento para que os casos concretos, depositados nas mãos do Judiciário, sejam analisados de maneira mais justa a ambas as partes.

2 Desenvolvimento

2.1 Conceito de responsabilidade patrimonial extracontratual do estado

Antes de qualquer exposição teórico-dogmática, torna-se inarredável a exposição de um pré-conceito, formulado genericamente a respeito do tema aqui tratado, a fim de proporcionar uma visão panorâmica sobre o que seja a responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado e, em especial, da Administração Pública.

Dessa forma, dispõe Mello (2010, p.993) concepção

bastante clara e concisa acerca do assunto:

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Outrossim, perfilhando-se o entendimento de Meirelles, a responsabilidade civil da Administração deve ser entendida como a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. É distinta da responsabilidade contratual e legal (MEIRELLES, 2004).

Destarte, a esses conceitos prévios irão se acrescentar exceções e peculiaridades que serão demonstradas ao longo da exposição do tema. Por ora, faz-se necessário guardar essas primeiras bases lançadas neste estudo sobre a responsabilidade patrimonial extracontratual da Administração Pública.

2.2 Evolução histórica

Expressão bastante disseminada, porém inegavelmente certa, é a de que a Revolução Francesa foi verdadeiro divisor de águas na história mundial. O Iluminismo, movimento intelectual que precedeu a Revolução e, por conseguinte, consolidou suas bases, trouxe à luz diversas teorias em inúmeras áreas do conhecimento, dentre as quais se incluem o direito e a ciência política.

Em meio às teorias políticas que brotaram das fontes iluministas, sobressaiu-se a do Barão de Montesquieu, consagrada em sua famigerada obra “Do Espírito das Leis”, na qual preconizava a necessidade de uma nova organização política do Estado, identificando três principais funções estatais - a executiva, a legislativa e a judiciária - como forma de coibir eventuais abusos relacionados à concentração do poder nas mãos de um ou de alguns indivíduos.

Assim, diante da premente necessidade de configuração de mecanismos capazes de obstaculizar o exercício arbitrário do poder, surgiram as bases do Estado de Direito, cuja premissa maior é a submissão de todos ao império da lei, incluindo-se aí os governantes, considerados tão somente representantes do povo, eleitos pela vontade geral.

Encontram-se, portanto, arraigados na concepção do Estado de Direito, os fundamentos da responsabilidade da Administração Pública por atos danosos à esfera jurídica dos administrados. Há quem afirme que a responsabilização do Estado é mera consequência do Estado de Direito, não havendo que se falar, sob um ponto de vista lógico, da necessidade de regra expressa no ordenamento jurídico que a preveja (MELLO, 2010).

Não obstante, a despeito de sua intrínseca correlação ao Estado de Direito, a responsabilidade do Estado por atos administrativos passou por evoluções doutrinárias constantes, que se materializaram em inúmeras teorias, as quais alteraram de maneira substancial sua disposição jurídico-normativa.

Assim, cumpre discorrer, ainda que brevemente, a respeito de algumas dessas teorias.

Em decorrência do regime monárquico absolutista, vigia nos países europeus o princípio da irresponsabilidade do Estado, consubstanciado na expressão inglesa “*the king can do no wrong*” (em português, “o rei não erra”). Não se deve considerar, entretanto, tal princípio sob um prisma absoluto, eis que se admitia a responsabilidade do funcionário público perante danos ocasionados ao particular, a despeito do fato de que a proteção a este dispensada era inócua, em razão do ínfimo patrimônio do funcionário, sujeito ao ressarcimento pelos prejuízos por ele causados (MELLO, 2010).

O advento da nova ordem jurídica, política e social proclamada pela Revolução Francesa trouxe consigo rumores da possibilidade de responsabilização do Estado, tendo em vista sua condição de pessoa jurídica e, portanto, de sujeito de direitos, responsável por todos os seus atos, devendo deles prestar contas à sociedade.

Assim, a disciplina jurídico-normativa da responsabilidade da Administração Pública trilha inicialmente caminho semelhante ao do Direito Civil, adotando-se o princípio da responsabilidade subjetiva, devendo para tanto ser provado o dolo ou a culpa do Estado quando da prática de atos restritos à esfera administrativa.

Em sentido semelhante, evidencia-se a teoria da culpa administrativa, formulada em fase subsequente à da culpa civil, por meio da qual se objetivou maiores garantias aos administrados, “elaborando-se a ideia de que o Estado repararia o dano se fosse provado o mau funcionamento, o não funcionamento do serviço, a falha da Administração (culpa publicista ou culpa anônima)” (MEDAUAR, 2008, p.366).

Posteriormente, cogitou-se de um mecanismo de responsabilização condizente com o regime jurídico da Administração Pública, ante o fato de que os administrados encontravam-se desprotegidos pela disciplina normativa da responsabilidade estatal, sobretudo pelo fato de que incumbia ao lesado o ônus da prova da culpa do Estado.

Nasce, enfim, a teoria do risco administrativo, segundo a qual a Administração Pública deve responder pelos atos que acarretem diretamente danos à esfera jurídica dos particulares, sejam tais atos lícitos ou ilícitos, sendo necessário tão somente comprovar o nexo causal entre o comportamento lesivo e o dano ocasionado.

Consagrou-se, assim, a responsabilidade objetiva do Estado, cujo fundamento se assenta no risco que a atuação estatal acarreta a determinados membros da coletividade, impondo-lhes um encargo maior do que o costumeiramente suportado pelos demais. Meirelles (2004, p.626-627) expõe com clareza a razão jurídico-social da teoria do risco administrativo:

O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o

Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF de 1946.

Demais disso, não se pode olvidar a teoria do risco integral, que, conquanto adotando o princípio da responsabilidade objetiva do Estado, adapta a doutrina do risco administrativo em moldes extremos, imputando à pessoa estatal o dever de ressarcir todo e qualquer prejuízo causado a terceiro, ainda que reste comprovado o dolo ou a culpa da vítima. Felizmente, aludida teoria não prosperou no direito brasileiro, vez que, tal como bem asseverado por Meirelles (2004), conduz ao abuso e à iniquidade social.

2.3 Evolução da responsabilidade estatal no Brasil

A evolução normativa da responsabilidade extracontratual do Estado no Brasil caminhou extensas milhas antes de ser expressa e literalmente consagrada no texto constitucional de 1988, sob a forma de responsabilidade objetiva. Não obstante, cumpre esclarecer que a teoria da irresponsabilidade do Estado jamais encontrou ambiente propício no ordenamento jurídico pátrio, sempre entendendo-se, pelo contrário, o ente estatal como sujeito de direitos e, portanto, passível de responsabilização por seus atos danosos.

Dessa forma, os rumos da responsabilidade estatal seguiram direção semelhante à dos países europeus, transitando entre as doutrinas subjetivas e objetivas. Contudo, após árduo labor dos juristas brasileiros, aliado à persistência dos tribunais pátrios, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado enfim recebeu disciplina constitucional na Carta Magna de 1946, ampliando as possibilidades de responsabilização estatal, a qual poderia provir até mesmo de atos lícitos da Administração Pública.

Preceituava o artigo 194 da Constituição de 1946:

As pessoas jurídicas de Direito Público Interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

As Constituições seguintes esposavam disciplina normativa semelhante à da Carta Política de 1946, culminando no atual regime jurídico dispensado à responsabilidade do Estado, que tem por fundamento inarredável a Constituição Federal de 1988, cujo artigo 37, § 6º assim dispõe:

As pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Consagrou-se então a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos ilícitos ou lícitos – estes últimos quando o dano acarretado ao administrado for de sobremodo anormal e especial, conforme lição de Mello (2010). Ademais, a responsabilidade objetiva é cabível nas hipóteses em que o prejuízo ocasionado ao particular advier de situação propiciada pelo Estado, sobre a qual este possuía o dever de guarda.

Não obstante, a responsabilização objetiva do Estado

comporta exceções, sobretudo nos casos de atos omissivos, em razão da ausência de serviço, ou ainda de sua prestação tardia ou relapsa, o que não caracteriza afronta à supremacia constitucional, eis que não seria possível cogitar, sob um ponto de vista lógico, de responsabilidade objetiva do Estado em situações nas quais não houve comportamento comissivo de sua parte. Não bastasse isso,

seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extrai-la do nada; significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico (MELLO, 2010, p.1013).

Ainda, vale ressaltar a expressa previsão do Código Civil de 2002, a respeito da matéria em apreço. A despeito do caráter decididamente privado de tal diploma legislativo, optou o legislador por fazer menção à responsabilidade estatal no título referente às pessoas jurídicas, em seu artigo 43, embora tenha se omitido quanto às pessoas de Direito Privado prestadoras de serviço público, igualmente responsáveis por prejuízos causados aos administrados, em desconformidade com a diretriz constitucional.

2.4 Elementos configuradores da responsabilidade patrimonial extracontratual do estado

Os elementos que caracterizam a responsabilidade estatal consistem em dano patrimonial ou moral sofrido por outrem, ou ação ou omissão que tenha gerado tal dano e que seja imputável ao Estado.

O dano patrimonial é o prejuízo financeiro sofrido por outrem e compreende lucros cessantes e danos emergentes; enquanto o dano moral se constituiria em uma angústia, dor, “lesão imaterial e psicológica, restritiva de processos psicológicos de respeito, de dignidade e de autonomia” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 795).

Justen Filho (2005, p.795), ao tratar dos elementos ensejadores da responsabilidade estatal, expressa que:

A responsabilidade civil do Estado depende de uma conduta estatal, seja ativa, seja passiva, que produza efeito danoso a terceiro. A mera consumação do dano na órbita individual de um terceiro é insuficiente para o surgimento da responsabilidade civil do Estado.

Nesse mesmo sentido há julgado no STF:

A detonação de artefato explosivo colocado por terceiro dentro da composição ferroviária não constitui risco inerente ao contrato de transporte, não resultando responsabilidade do transportador. Trata-se de ato ilícito cometido por terceiro de oportunidade imprevisível e natureza inevitável (INFORMATIVO, 2004).

Deve existir um nexo de causalidade necessário e suficiente entre a ação ou omissão estatal e o resultado danoso. Aplicam-se aqui as considerações acima, no sentido de ser insatisfatória a pretensão de estabelecer, de modo puro e simples, uma relação de causalidade física ou natural entre a ação ou omissão estatal e o resultado danoso.

[...] se o evento foi propiciado pela atuação defeituosa do serviço público ou dos órgãos estatais, existe responsabilidade civil.

Assim, o caso sempre lembrado é o do acidente de trânsito causado por ausência de sinalização apropriada ou o equívoco técnico da implantação da rodovia, dando oportunidade à ocorrência de acidentes por ter sido mal concebida ou mal executada obra pública [...] (JUSTEN FILHO, 2005, p.795).

A conduta estatal deve ser omissiva ou comissiva e guardar nexo de causalidade com a ocorrência do efeito danoso.

Dependendo da modalidade da conduta, o fundamento para a sanção indenizatória, bem como a espécie de responsabilização é diversa; a responsabilidade por ato omissivo (omissão imprópria- dever de evitar o resultado) é subjetiva.

Segundo Mello (2004, p. 894):

Se houve conduta estatal lesiva a um bem jurídico garantido de terceiro, o princípio da igualdade- inerente ao Estado de Direito- é suficiente para reclamar a restauração do patrimônio jurídico do lesado. Qualquer outra indagação será despicienda, por já haver configurado situação que reclama em favor do atingido o patrocínio do preceito da isonomia.

O autor trata da responsabilidade objetiva, que torna desnecessárias provas quanto à culpa do administrador que lesou seu patrimônio ou bem moral. Em contrapartida, quanto à responsabilidade por conduta omissiva:

Se o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano; caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as conseqüências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia ou então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação. Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva (MELLO, 2004, p.895-896).

A posição acima é a mais aceita pela doutrina, na qual o próprio autor supracitado afirma que, no caso, a omissão do Estado se constituiria em condição do evento danoso e não causa, entendendo-se que “causa é o fator que positivamente gera um resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado” (MELLO, 2004, p.897).

Assim como no âmbito particular, o Estado só responderá por sua omissão se tivesse o dever jurídico de impedir o resultado; caso contrário, a sua conduta seria irrelevante juridicamente.

Ainda, sobre a omissão os fatos que podem ensejar a responsabilidade estatal por esta circunstância ou atuação insuficiente são, segundo Mello, fatos da natureza a cuja lesividade o Poder Público não obsteu, embora devesse fazê-lo, e comportamento material de terceiros, cuja atuação lesiva não foi impedida pelo Poder Público, embora pudesse e devesse fazê-lo (MELLO, 2004).

Diniz (2009) traz vários exemplos de responsabilidade estatal dentre eles, omissão do Estado em debelar incêndio, em prevenir as enchentes, por não ter providenciado a canalização dos rios ou por ter-se descurado da conservação do serviço de esgotos ou redes pluviais, dando origem a vazamentos e inundações, em evitar acidentes, por negligenciar na conservação das estradas, de pontes.

Em relação ao nexo de causalidade que deve existir entre o dano e a conduta, este é indispensável, pois, do contrário, haveria ônus excessivo ao Estado e estaria próximo à falência, se todos os prejuízos sentidos. Segundo o princípio da proibição da locupletação indevida, o Estado deve ressarcir o outro que sofreu com a ação/omissão, auferindo o *quantum* devido, mas devem ser observadas as causas de exclusão de ilicitude e responsabilidade para que o Estado não sofra prejuízo indevido.

A ocorrência do dano, a qualidade do agente causador e a existência de nexo de causalidade entre o dano e a atividade estatal, seja esta desenvolvida diretamente pelo ente estatal ou por qualquer dos entes relacionados no art. 37 § 6º da Constituição Federal, são os pressupostos para a responsabilidade objetiva do Estado (BRASIL, 1988).

Não é necessário que o ato gerador do dano seja ilícito, pois, no uso de suas prerrogativas, mesmo restritamente dentro dos limites da lei, o Estado pode causar danos aos seus subordinados, e seria injusto se apenas estes tivessem que suportar os ônus da ação/omissão estatal.

A respeito da qualidade do agente, elucidativo o artigo 37 §6º. A interpretação é a mais ampla possível, o que deixa claro a intenção do legislador de que nenhuma pessoa fique sem reparação por danos decorrentes da ação do Estado. A expressão “agentes” compreenderia agentes políticos, servidores públicos (estatutários, empregados públicos e temporários), particulares em colaboração com a Administração Pública; funcionários de fato, enfim, todas as pessoas que realizam funções ligadas às mencionadas entidades por qualquer vínculo funcional e até mesmo sem vínculo empregatício.

Vale ressaltar que não basta a qualidade de agente público, mas é imprescindível que o agente esteja em seu exercício no momento em que causou dano à terceiro.

Interessante o que afirma Mello (2004, 891-892):

Ademais, para fins de responsabilidade subsidiária do Estado, incluem-se, também, as demais pessoas jurídicas de Direito Público auxiliares do Estado, bem como quaisquer outras, inclusive de Direito Privado, que, inobstante alheias à sua estrutura orgânica central, desempenham cometimentos estatais sob concessão ou delegação explícitas (concessionárias de serviço público e delegados de função pública) ou implícitas (sociedades mistas e empresas do Estado em geral, quando no desempenho de serviço público propriamente dito). Isto porque não faria sentido que o Estado se esquivasse a responder subsidiariamente -ou seja, depois de exaustas as forças da pessoa alheia à sua intimidade estrutural- se a atividade lesiva só foi possível porque o Estado lhe colocou em mãos o desempenho da atividade exclusivamente pública geradora do dano.

O nexo de causalidade é outro requisito para a configuração da responsabilidade estatal; este diz respeito ao fato de que o dano deve decorrer da ação/omissão estatal; este é um requisito lógico, pois não teria cabimento o Estado ter de arcar com o ressarcimento de um dano a que não deu causa, ademais responder por ato de terceiro é exceção e não regra geral, pois se se entende a indenização como espécie também de sanção, o princípio da pessoalidade da pena não permite que o ônus da indenização recaia sobre outrem, que não o causador do dano, como demonstra o artigo 5º, inc. XLV, da Constituição Federal. Sendo outro, que não agente público em sentido amplo, o causador do dano, este deve, conseqüentemente, responder por seu prejuízo.

Abaixo enumeramos as teorias acerca do nexo de causalidade apresentadas por Oliveira (2003): teoria da equivalência das causas; teoria da causa próxima e da causa direta; teoria da causalidade eficiente; teoria negativa; teoria da causalidade típica; teoria da causalidade adequada. A mesma autora, fazendo referência à Yussef Said Cahali, aponta que o Supremo Tribunal Federal tem decidido que a teoria que se adota é a do dano direto e imediato.

2.5 Causas Excludentes da Responsabilidade

Responsabilidade objetiva tem significado diferente de responsabilidade absoluta: nem todo dano suportado será indenizado pelo Estado. Apesar de não ser requisito necessário à prova de culpa ou dolo, deve-se provar ainda o nexo de causalidade existente entre dano e ação ou omissão estatal. Di Pietro (2007, p.602-603) afirma, inclusive, que:

Nem sempre os Tribunais aplicam a regra do risco integral, socorrendo-se, por vezes, da teoria da culpa administrativa ou culpa anônima do serviço público. São apontadas como causas excludentes da responsabilidade a força maior e a culpa da vítima. Força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. Já na hipótese de caso fortuito, em que o dano seja decorrente de ato humano, de falha da Administração, não ocorre a mesma exclusão; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando dano a terceiros, não se pode falar em força maior. No entanto, mesmo ocorrendo motivo de força maior, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço [...]. Porém, neste caso, entende-se que a responsabilidade não é objetiva, porque decorrente do mau funcionamento do serviço público; a omissão na prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (falte do service); é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu da atuação de agente público, mas de omissão do poder público.

Observa-se que a responsabilidade objetiva não permite defesas quanto à intenção, vontade ou consciência de causar o dano, pois o elemento culpa *lato sensu* não é considerado para definir a responsabilidade nesse caso; para se eximir da responsabilidade o Estado deve atacar o nexo causal, pois, se este não se configurar, afasta-se o conseqüente dever de indenizar, uma das formas de aniquilar tal nexo causal é, por

exemplo, a culpa exclusiva do lesado.

Há situações em que a culpa do lesado não tem o condão de afastar a responsabilidade do Estado; aquela apenas concorre para o resultado lesivo, neste caso o que se verifica é uma diminuição no *quantum* indenizatório devido pelo Estado. Ocorre o fenômeno das concausas. A diminuição no valor que se tem a receber é proporcional a quanto o agente contribuiu para a ocorrência do resultado danoso.

Quanto à responsabilidade por omissão, sua modalidade é subjetiva e, portanto, pode-se elidir o dever de indenizar se houver êxito em afastar a culpa *lato sensu*; não conseguindo provar que o Estado agiu no mínimo com inobservância do cuidado objetivo, a responsabilidade não fica caracterizada.

Segundo Oliveira, considera-se terceiro, toda pessoa que concorre para o evento, exceto pessoa jurídica de direito público, a de direito privado prestadora de serviço público e a vítima (OLIVEIRA, 2003).

José Cretella Junior (apud OLIVEIRA, 2003) entende que, se o terceiro, por sua conta e risco, desempenha uma atividade considerada serviço público, totalmente desvinculada da Administração, sem seu conhecimento, os danos oriundos da atividade do terceiro devem ser suportados, excluindo a responsabilidade pública pelo evento danoso. Se, porém, a atividade desempenhada pelo particular apresenta qualquer tipo de vínculo com a Administração, a reparação do dano deve ser repartida entre a Administração e o terceiro, *in solidum*.

2.6 A reparação do dano

A responsabilidade civil extracontratual por danos causados à esfera jurídica de terceiros em virtude de ato ilícito é, em sua maior parte, questão consolidada na doutrina e entendimento assente nos tribunais pátrios, mormente em se considerando sua expressa previsão no Código Civil brasileiro, que disciplinou minuciosamente seus diversos aspectos e dimensões, com especial referência aos artigos 186 e 927.

Desse modo, certamente poderia se atribuir as mesmas proposições com relação à responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado, aplicando-se analogicamente as disposições referentes à responsabilidade civil.

Ocorre, contudo, que a responsabilidade atribuída à Administração Pública em razão de atos lesivos gerados aos particulares obedece a um regime jurídico peculiar, com as características que são inerentes ao exercício da atividade administrativa estatal, haja vista a intensidade do dano porventura ocasionado à esfera jurídica do administrado, bem como a crescente participação do Estado no seio social mediante a constituição de diversas relações jurídicas com os particulares (MELLO, 2010).

Da mesma forma, a maneira como se dá o ressarcimento dos danos causados ao administrado se esteia em parâmetros diversos e – deve-se ressaltar – constitucionalmente garantidos, tal como se depreende do texto literal do artigo 37,

§ 6º, da Constituição Federal, que afirma a responsabilidade da Administração Pública, assegurando indenização justa ao lesado tanto por meios amigáveis quanto pela via judicial.

Assim, conquanto seja possível o requerimento de reparação do dano feito diretamente à Administração Pública, raros são os casos em que o lesado é resguardado em seu direito de imediato, devendo, para tanto, ingressar em juízo contra a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público que provocou dano à sua esfera jurídica, a fim de obter do Estado-juiz a tutela jurisdicional devida.

Tal como restou outrora demonstrado, basta que o lesado comprove o nexo causal existente entre a conduta da Administração Pública e o dano causado, para que seja efetivamente ressarcido dos prejuízos uma vez sofridos com a ação do Poder Público. A Fazenda Pública, por seu turno, deve, para se eximir da responsabilidade, provar a culpa da suposta vítima, que, através de sua própria conduta, ocasionou o dano, de modo a elidir cabalmente o nexo causal até então alegado (MELLO, 2010).

No que tange à indenização propriamente dita, tem-se que os parâmetros nos quais se pauta o juiz quando da fixação do *quantum* devido são os mesmos da legislação civil, com o ressarcimento dos danos emergentes, lucros cessantes, honorários advocatícios, correção monetária e juros de mora, se houver.

Não obstante tais semelhanças, o que diferencia a responsabilização do Estado da responsabilidade civil são os mecanismos pelos quais ela se constitui na prática, após a condenação da Administração Pública, em sentença transitada em julgado proferida pelo Estado-juiz, ou, assim como prefere Bandeira de Mello, a sua forma de efetivação (MELLO, 2010).

O artigo 100 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estatui que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em quaisquer dos âmbitos da federação, serão feitos mediante precatórios, que são determinações expedidas pelo Poder Judiciário, na própria sentença em que seja condenada pessoa jurídica de direito pública ou de direito privado prestadora de serviço público, pelas quais se obriga a Fazenda Pública a incluir na previsão orçamentária do próximo exercício a verba necessária ao pagamento dos precatórios, na ordem cronológica em que forem apresentados.

Infere-se, portanto, que o modo de efetivação da responsabilidade da Administração Pública por prejuízos gerados ao administrado não ocorre tal como se dá entre os particulares, mediante constrição judicial, com execução sobre seus bens, nem mesmo são exigíveis de imediato os pagamentos devidos pela Fazenda Pública.

Outrossim, questão relevante não raro suscitada entre os doutrinadores se refere ao dano indenizável, isto é, aos pressupostos necessários à caracterização do dano que deve ensejar a responsabilização da Administração Pública. Bandeira de Mello leciona de maneira pontual o assunto, razão pela qual adotamos seu posicionamento (MELLO, 2010).

De acordo com o célebre publicista, há dois requisitos imprescindíveis à configuração do dano indenizável, em virtude do qual a Administração Pública deverá recompor proporcionalmente às suas consequências a esfera patrimonial do lesado.

Assim, o dano deverá ter correlação imediata à esfera jurídica, ou melhor, dizendo, a um direito da vítima. Não basta que o prejuízo ocasionado permaneça restrito aos interesses econômicos ou mesmo morais do lesado, ainda que legítimos, donde se deduz que o dano indenizável deverá incidir sobre os interesses juridicamente protegidos do particular, sobre seus direitos.

Outra característica citada pelo ilustre jurista corresponde ao fato de o dano ser certo, não importando se atual ou futuro, mas desde que real e não meramente eventual ou possível.

Ademais, a caracterização do dano proveniente de ato comissivo lícito da Administração Pública obedece a regras bastante peculiares, intrínsecas à sua própria essência, tendo em vista o fato de que a Administração não pode ser responsabilizada segundo critérios gerais por condutas que praticou lícitamente no exercício de sua função.

Dessa forma, a reparação do dano nos casos de comportamentos estatais lícitos se opera de acordo com os critérios da especialidade e da anormalidade. O dano especial refere-se àquele que onera particularmente algum ou alguns dos administrados, fazendo-os suportar encargo não sofrido pelos demais membros da comunidade. Por sua vez, o dano anormal é aquele que, nas palavras de Bandeira de Mello, “supera os meros agravos patrimoniais pequenos e inerentes às condições de convívio social” (MELLO, 2010, p.1023).

Tais requisitos devem estar, portanto, presentes em qualquer hipótese de responsabilização da Administração Pública – com exceção dos exigidos nos casos de danos gerados por ato comissivo lícito do Estado, nos quais se requer também os critérios da anormalidade e especialidade – eis que são pressupostos inarredáveis à configuração de uma justa indenização, não só considerada sob o aspecto da vítima, mas também do Estado, que não pode ficar à mercê do arbítrio do juiz quando da fixação do montante indenizatório devido.

Destarte, não há mais dúvidas de que o dano moral é indenizável, após o advento da Constituição Federal de 1988, que agasalhou tal possibilidade nos termos do artigo 5º, incisos V e X. A controvérsia surge no momento de auferir o *quantum* indenizatório, pois, devido à natureza ressarcitiva, o prejudicado receberia uma contraprestação apenas no limite de seu prejuízo. Há apenas uma compensação financeira no caso, pois seria inadmissível transformar em pecúnia ou quantificar a angústia, a dor, o sofrimento e a honra.

Oliveira (2003) esclarece que, na hipótese de dano moral, a fixação judicial do *quantum* deve ser orientada por critérios de bom senso e norteadas pelo princípio da razoabilidade, levando em consideração as condições econômicas da vítima e do ofensor, a fim de evitar o enriquecimento sem causa da vítima em prejuízo do agente causador do dano.

2.7 Direito de regresso e denunciação da lide

A ação regressiva é garantia constitucional conferida à Administração Pública após ser condenada por sentença judicial a ressarcir os danos ocasionados ao particular. Assim, exigem-se dois pressupostos necessários à caracterização do direito de regresso, como consequências lógicas extraídas da exegese do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal: que a Administração já tenha sido condenada a indenizar a vítima do dano sofrido e, ainda, que se comprove a culpa do funcionário no evento danoso.

Conquanto o direito de regresso seja protetor dos interesses do Estado, como forma de recompor os cofres públicos uma vez desfalcados pela condenação sofrida na esfera judicial, não há quaisquer óbices legais que impeçam o particular de acionar diretamente o agente estatal ou mesmo este e a própria Administração Pública conjuntamente, respondendo ambos solidariamente pelo dano causado.

Vale ressaltar, contudo, que em se acionando tão somente o funcionário público, ficará privado o particular de maior garantia e segurança no que tange à indenização dos danos por ele sofridos, eis que, muitas vezes, pode ocorrer de os prejuízos acarretados pela atuação estatal não serem proporcionais ao patrimônio do agente colocado à disposição para seu respectivo ressarcimento.

Outrossim, as ações danosas do Estado não se restringem a condutas comissivas e ilícitas, pois é perfeitamente possível que o prejuízo tenha sido ocasionado em razão de falhas inerentes ao próprio serviço ou, ainda, decorrido de comportamentos omissivos, tornando-se obscura a plena identificação do responsável. Ademais, há hipóteses em que o dano é causado por condutas lícitas praticadas pelo Estado na prestação de determinado serviço à coletividade que, a despeito de sua legalidade, acarretaram encargo extremamente gravoso a um particular em específico.

Desse modo, não há que se falar em acobertamento por parte da lei ao agente público responsável, impedindo que o lesado o acione exclusivamente. A possibilidade de se acionar diretamente a Administração Pública deve ser compreendida como garantia ofertada ao particular ante o próprio regime de responsabilização estatal, já estudado alhures.

Outra questão que comumente é suscitada no meio doutrinário diz respeito à possibilidade de denunciação da lide, modalidade de intervenção de terceiros, prevista no Código de Processo Civil, cuja eventual aplicação ao tema da responsabilidade do Estado se daria nos termos do artigo 70, inciso III, que assim dispõe: “A denunciação da lide é obrigatória: [...] III – àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda”.

Aqueles que se dizem contra a aplicação do mencionado instituto de direito processual civil nos casos de responsabilização do Estado - posicionamento do qual perfilhamos, dentre os quais se inclui Bandeira de Mello

(MELLO, 2010), alegam que a inserção do funcionário público no plano do processo em que figuram como autor e réu o particular lesado e a Administração Pública, agindo como terceiro, seria mesclar elementos de responsabilidade subjetiva e objetiva, que não deveriam ser comportados em uma mesma demanda. Não bastasse isso, o instituto da denunciação da lide se desvirtuaria de sua função precípua, qual seja, a realização do princípio da economia processual, deflagrando procrastinações ainda maiores ao trâmite do processo, restando, por fim, prejudicado o particular em seu direito de ser ressarcido pelos prejuízos sofridos.

2.8 Tendências atuais de responsabilização do estado

O célebre caso Blanco, ocorrido em 1873 na França, foi considerado o primeiro passo no sentido da elaboração de teorias de responsabilidade do Estado segundo princípios do direito público.

Conta-se que a menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo. Seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porquanto se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento de serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados.

Ainda hoje, destaca-se a fundamental participação dos tribunais na construção do direito pátrio, através da formulação reiterada de precedentes judiciais e súmulas, dando origem à jurisprudência. No que toca particularmente ao tema aqui abordado, importa ressaltar as atuais tendências de responsabilização do Estado ou, melhor dizendo, as novas possibilidades que poderiam ensejar a responsabilidade estatal.

Inúmeros doutrinadores fazem menção à responsabilidade estatal analisada sob o prisma da jurisprudência brasileira. Porfirio Junior (2002), ao citar Scaff, aprecia algumas das mais novas correntes de responsabilização do Estado que continuamente ganham espaço nas decisões das cortes brasileiras. São elas:

Responsabilidade por injustificada escolha da opção econômica, que ocorreria quando o Estado incentiva, desincentiva ou veda determinada atividade sem que tal atitude seja justificada à luz do princípio da igualdade, como as normas interventivas do Estado dependem da introdução de critérios discriminatórios, estes não podem ser aleatórios ou discricionários, mas devem estar conformes às exceções

admitidas pelo princípio isonômico, para que este não seja violado;

Responsabilidade por ferir o princípio da lucratividade, que ocorreria quando os agentes econômicos privados experimentam prejuízos contábeis em razão da política econômica e das normas diretivas (que não permitem comportamento diverso daquele por elas previsto) adotadas pelo Estado;

Responsabilidade por ferir direitos adquiridos, que ocorreria quando da alteração, pelo Estado, de normas indutivas, ou seja, que apenas sinalizam os comportamentos desejados pelo Estado, sem coagir a eles; a modificação, ou mesmo a não-implementação, pelo Estado, de políticas ou medidas que ele próprio induziu os agentes econômicos a adotarem, ensejar-lhes-iam indenização, baseada na quebra do princípio do direito adquirido;

Responsabilidade por violação de promessa governamental, que resultaria de violação ao princípio da boa-fé que deve nortear as atividades da Administração Pública; mesmo na ausência de norma expressa, a simples verbalização de uma promessa, desde que emanada de forma clara, firme, precisa, exequível e por pessoa que tenha poderes para sua implementação, determinaria a obrigação de indenizar os agentes privados que foram levados a tomar atitudes que não tomariam, não fosse a promessa.

Cumprido transcrever, ainda sobre o mesmo tema, algumas ementas elucidativas acerca da responsabilidade estatal, retiradas da obra de Stoco (1995, p. 317-335):

Responsabilidade civil do Estado - Desmoroamento de construção - fato provocado por infiltração de água-drenagem inadequada - ação de indenização proposta contra a Municipalidade-motivo de força maior por esta alegado - não comprovação-culpa por omissão-verba devida - "comprovada a omissão da Municipalidade, justifica-se plenamente a procedência da ação indenizatória contra este movida" (TJSP- 7.ª C.- Ap.- rel. Néilson Hanada -j. 26.2.86 RT 609/91).

Responsabilidade civil-indenização - danos causados por deslizamento de morro em virtude das chuvas - contribuição omissiva do Estado por falta anônima do serviço e comissiva da empresa loteadora de terreno - dispensabilidade, portanto, da invocação da teoria do risco - ressarcimento devido, com atenuação da responsabilidade diante da ocorrência dos fatos da natureza - voto vencido - "a catástrofe produziu-se pela conjunção de várias causas, destacando-se a frágil estrutura geológica local, o corte da encosta para abertura de ruas, o lançamento e ('bota-fora') de entulho e de resíduos da exploração clandestina da saibreira e , finalmente, a infiltração de águas pluviais intensas nos últimos dias e em caráter excepcional. Se as últimas foram causa de grande importância, isto não exclui do paralelograma de forças as demais causas, representadas pelas ações e omissões tanto da empresa loteadora como do Poder Público, a que incumbiam a licença, a fiscalização e a aceitação das obras do loteamento. A condenação de ambos os réus lastreia-se na culpa, assumindo a do Estado a figuração específica da falta anônima do serviço. Dispensável, na espécie, a invocação à teoria da responsabilidade objetiva do poder público. Atenua-se a responsabilidade do Estado e da empresa loteadora diante da ocorrência marcante de fatos da natureza. Se estes últimos existissem com exclusividade, nenhuma seria a indenização, mas se se apresentam em concorrência com a atividade irregular da Administração Pública e/ ou de um particular, opera-se

uma atenuação da responsabilidade dos últimos, segundo vêm entendendo a jurisprudência pátria e o parecer da doutrina" (TJRJ- 6.ª C. -Ap.- Rel. Paulo Roberto Freitas- j. 14.10.86- Rt 625/157). [...] provado que a viatura policial foi a causa eficiente do acidente, basta ao autor demonstrar a extensão dos danos que lhe foram causados para haver a respectiva recomposição (1ª TA CIVIL SP- 7.ª C. AP. 337.442- Rel. Régis de Oliveira-j. 12.3.85). Responsabilidade civil do Estado. Teoria objetiva. Risco administrativo. Inteligência do art. 107 da CF (atual art. 37 §6º). Acidente de trânsito. Culpa do particular - o art. 107 da CF, ao esposar a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, o fez com temperamentos, adotando o princípio do risco integral, solução intolerável, que, na prática, poderá conduzir ao abuso e à iniquidade (TJMG-1.ª C.- Ap.- Rel. Oliveira Leite-j. 11.10.83- RT- 589/197

A Municipalidade responde pelos prejuízos causados a dono de estabelecimento comercial fechado ilegalmente por determinação do prefeito (TJSP- 5.ª C.- Ap. Rel. Roberto Rodrigues -j. 26.4.79- RT 541/131).

O Estado responde por lesões causadas em alunos por policiais ao invadirem escola para dissolver reunião daqueles em pátio do estabelecimento. Essa responsabilidade é objetiva (TJSP-5.ª C.- Ap. Rel. Martiniano de Azevedo -j. 7.5.81- RT 553/89).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE. DANOS MORAIS. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Ação de Indenização por danos materiais e morais ajuizada em razão do falecimento da esposa e da filha menor do autor, em virtude do desabamento do talude que sustentava o Morro do Gavaza - de responsabilidade da Marinha do Brasil -, que teve como causa o vazamento de água fornecida pela Embasa, provocando o desmoronamento do prédio em que residia a família.

2. O Tribunal a quo, ao considerar as circunstâncias do caso concreto, determinou a redução do quantum indenizatório arbitrado na sentença, de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) para o montante de R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), a título de indenização por danos morais, para cada uma das vítimas.

(AgRg no AREsp 45.756/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2012, DJe 24/02/2012)

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE EM BURACO (VOÇOROCA) CAUSADO POR EROSÃO PLUVIAL. MORTE DE MENOR. INDENIZAÇÃO. CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR. INEXISTÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. NÃO-INCIDÊNCIA.

1. Ação indenizatória proposta em face do Município de Costa Rica/MS, em que se pleiteia pensão vitalícia no montante de dois salários mínimos mensais e despesas de funeral, pela morte de filho menor, em decorrência de acidente em buraco (voçoroca) causado pelas águas da chuva.

2. A instância especial, por suas peculiaridades, inadmite a discussão a respeito de fatos narrados no processo - vale dizer, de controvérsias relativas à existência ou inexistência de fatos ou à sua devida caracterização -, pois se tornaria necessário o revolvimento do conjunto probatório dos autos.

3. Entretanto, a qualificação jurídica de fatos incontroversos, ou seja, seu devido enquadramento no sistema normativo, para deles extrair determinada consequência jurídica, é coisa diversa, podendo ser aferida neste âmbito recursal. Não-incidência da Súmula 7/STJ.

4. Segundo o acórdão recorrido, a existência da voçoroca e sua potencialidade lesiva era de "conhecimento comum", o que afasta a possibilidade de eximir-se o Município sob a alegativa de caso fortuito e força maior, já que essas excludentes do dever de indenizar pressupõem o elemento "imprevisibilidade".

5. Nas situações em que o dano somente foi possível em decorrência da omissão do Poder Público (o serviço não funcionou, funcionou mal ou tardiamente), deve ser aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva. Se o Estado não agiu, não pode ser ele o autor do dano.

Se não foi o autor, cabe responsabilizá-lo apenas na hipótese de estar obrigado a impedir o evento lesivo, sob pena de convertê-lo em “segurador universal”.

6. Embora a municipalidade tenha adotado medida de sinalização da área afetada pela erosão pluvial, deixou de proceder ao seu completo isolamento, bem como de prover com urgência as obras necessárias à segurança do local, fato que caracteriza negligência, ensejadora da responsabilidade subjetiva.

7. Em atenção à jurisprudência da Corte e aos limites do recurso especial, deve a indenização ser fixada no montante de 2/3 do salário mínimo, a partir da data em que a vítima completaria 14 anos de idade (28 de agosto de 1994) até o seu 25º aniversário (28 de agosto de 2005), calculado mês a mês, com correção monetária plena.

8. Os honorários advocatícios devem ser fixados em 10% sobre o valor atualizado da condenação, a ser apurado em liquidação de sentença.

9. Recurso especial conhecido e provido em parte.

(REsp 135.542/MS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2004, DJ 29/08/2005, p. 233)

Ante o exposto, torna-se imperioso destacar, mais uma vez, a fundamental e crescente colaboração dos tribunais pátrios na interpretação e construção do direito brasileiro, amoldando-o à realidade circundante, ora abrandando, ora enrijecendo a aplicação das normas jurídicas, mas sem nunca se extraviar do caminho proposto pelas diretrizes constitucionais.

A mesma afirmação é igualmente válida para o estudo do tema em apreço, porquanto a jurisprudência brasileira possui grande parcela de atuação no desenvolvimento da responsabilidade do Estado, auxiliando no aperfeiçoamento de suas bases, de modo a possibilitar maior segurança jurídica e justiça às partes envolvidas nos conflitos porventura suscitados.

3 Conclusão

A responsabilização pelos danos oriundos da ação ou omissão do Estado se reputa de extrema importância, pois interessa a toda a sociedade, que se encontraria à mercê do administrador público, o qual, representando o Estado, concentra poder discricionário, e por diversas vezes ultrapassa os princípios administrativos, valendo-se dos critérios de oportunidade e conveniência para tanto. Aquele que detém o poder tende a dele abusar, e por isso, são necessários mecanismos de controle e fiscalização para assegurar que o interesse público realmente prevaleça sobre o privado. Assim, a responsabilidade decorre da fiscalização e, logicamente, consiste em limitação.

A evolução das teorias de responsabilização do Estado buscou a melhor proteção dos administrados, sem, no entanto, preconizar a responsabilidade absoluta estatal. A responsabilização objetiva, tal como consagrada atualmente no Texto Constitucional, é justa no sentido de que, se o Estado se mune de prerrogativas, deve, por conseguinte, arcar com os ônus que delas provêm.

Desse modo, os diversos aspectos da responsabilidade do Estado devem ser entendidos como peças imprescindíveis à solidificação da justiça no seio social, a fim de que os administrados não permaneçam à mercê do livre talante do administrador público, munidos do direito de serem efetivamente recompostos em sua esfera patrimonial em virtude de danos gerados pela atuação estatal.

Deve-se ressaltar, outrossim, que a responsabilidade patrimonial extracontratual da Administração Pública exige constante aperfeiçoamento de seus fundamentos mais elementares, principalmente por parte daqueles aos quais se submetem os diversos casos de responsabilização estatal. Assim, cabe aos julgadores o dever de apreciar com maior senso de justiça tais questões, de modo a tornar o tema da responsabilidade da Administração Pública em verdadeiro garante da recomposição patrimonial.

Referências

- BRASIL. Constituição. Brasília, DF, 1988.
- DINIZ, M.H. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007.
- INFORMATIVO. Resp. Direito Adquirido. Informativo, Nº: 0203. Período: 22 a 26 de março de 2004. Disponível em: <www.stj.jus.br/docs_internet/informativos/RTF/Inf0203.rtf>.
- JUSTEN FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno*. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- OLIVEIRA, R.H.P. *Entidades prestadoras de serviços públicos e responsabilidade extracontratual*. São Paulo: Atlas, 2003.
- PORFÍRIO JÚNIOR, N.F. *Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- STOCO, R. *Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

